

Politička moć u mjesnoj samoupravi

Vojko Rešetar*

UDK

35.072.7

352.07:328.187

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno / received: 1. 3. 2011.

Prihvaćeno / accepted: 30. 8. 2011.

Autonomni i samoupravni karakter mikrolokalnih oblika organiziranja građana derogiran je političkom moći koja je normativno oblikovala mjesnu samoupravu kao nemoćnu i predstavničku instituciju u kojoj političke stranke svojom posrednom pozicijom priječe neposrednije i samoupravne obrasce odnošenja i participacije građana.

Ključne riječi: mjesna samouprava – Hrvatska, politička moć, političke stranke

1. Uvod: čemu istraživanje političke moći u mjesnoj samoupravi?

Hrvatski Ustav građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te postulira da je državna vlast *ograničena* Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu pa time i mjesnom samoupravom. Za razliku od države (koju obilježava politička vlast), niže i uže teritorijalne zajednice građana (lokalna i mjesna razina) pretežito ili isključivo karakterizira samoupravni način organiziranja

* Mr. sc. Vojko Rešetar, Grad Zagreb (the City of Zagreb, Croatia, e-mail: vojko.resetar@zagreb.hr)

i djelovanja. Politička vlast¹ (kao legalna, legitimna i institucionalizirana, a time i kontinuirana moć) nije krucijalno obilježje sustava mjesne samouprave – koji, uostalom i postoji kao protuteža državnoj vlasti u zadovoljavanju specifičnih mjesnih potreba (čl. 4. Ustava – NN 85/10). Mjesna samouprava u trojstvu sektorske podjele (javni/državni – privatni/poslovni – civilni/nevladin/građanski) svojom je prirodom bliža nevladinom, civilnom sektoru nego javnom (državna vlast) ili poglavito poslovnom (tržište). Mjesna samouprava ne ostvaruje se kao dio državne infrastrukture niti u njoj vrijede tržišne zakonitosti. Stoga se postavlja pitanje: ima li, i ako ima, otkuda dolazi, politička moć u ambijent mjesne samoupravne organizacije, tj. gdje nema državne vlasti (odnosno gdje je ne bi smjelo biti) i kada je u važećem pravno-političkom poretku institucija mjesne samouprave svedena na rubnu ulogu, tj. nema kompetencija da odlučuje o bilo čemu važnom? Čemu uopće propitivanja o političkoj moći u mjesnoj samoupravi koja je i onako u političkom sustavu marginalizirana pa je time njezina politička moć benigna u odnosu prema drugim područjima (država, političke stranke, tržište, korporacije, mediji, crkva, itd.) i poglavito u odnosu prema globalnoj moći? Je li politička moć u mjesnoj samoupravi rezidualna, prolazna, odnosno gostuje li ona u mjesnoj samoupravi samo povremeno ili i tu stoluje?

Premda državna vlast ne karakterizira mjesnu samoupravnu organizaciju, to ne znači da u njezinim strukturama nisu prisutni procesi i odnosi političke moći ili da mjesna samouprava uopće ne treba imati ikakvu moć.²

¹ Osnovni elementi poimanja vlasti M. Webera jesu: 1. vlast je bitno svojstvo organiziranih društvenih oblika – kako globalnog društva tako i njegovih užih dijelova; 2. vlast je institucionalizirani odnos gospodarenja i podčinjenosti. Ona se osniva na normativnom poretku društvene organizacije. To je odnos između društvenih položaja, a ne između ličnosti; 3. ondje gdje postoji odnos vlasti, raspodjela prava i dužnosti je obostrana. Od onih koji zauzimaju više položaje očekuje se da u granicama svoje nadležnosti pomoću naredbi, upozorenja ili zabrana kontroliraju ponašanje onih koji zauzimaju niže položaje, a od ovih posljednjih očekuje se da usklade svoje ponašanje s onim što nadležni od njih traži. Vlast je takav odnos u kome nema mjesta ni osobnoj samovolji ni slijepoj poslušnosti; 4. za razliku od moći, koja se rasprostire difuzno, vlast se kreće u određenim granicama – ona nema utjecaja na nečlanove organizacije; 5. nema vlasti koja nije sankcionirana – vlast se oslanja na prinudu, usprkos stupnju moralne suglasnosti unutar same organizacije. Đurić, 1964: 148–149.; V. i Kuvačić, 2004: 392–398; Prpić et al., 1990: 270–277; Neumann, 1992: 69–84, 301–304.

² Horvat (1984: 60) napominje da je moć funkcionalna jer je nužna za funkcioniranje društvenog sistema, odnosno da nedovoljna moć može potpuno onemogućiti izvršavanje određene skupine zadataka, ali da iz toga ne proizlazi prirodna nužnost da mala skupina ljudi mora prisvojiti vlast budući da se moć može podijeliti, decentralizirati, deprofesionalizirati i socijalizirati.

Mjesna samouprava, usprkos svojoj (doduše, više proklamiranoj nego ostvarenoj) autonomiji, nije izolirana od utjecaja ukupnog sustava političke zajednice u kojem postoji pa taj infiltrirani *politički* karakter moći u strukturama mjesne samouprave (koji nije imanentan njezinoj prirodi) treba transformirati u *samoupravnu*, društvenu moć mjesne samouprave, tj. otuđenu (posrednu, partikularnu, arbitrarnu) političku volju³ vratiti zajednici – da ona bude autohtono, autentično i izravno njihova. Budući da je načelo mjesne samouprave (parafrazirajući Saint-Simona) upravljanje stvarima, a ne vladanje ljudima,⁴ onda je i glavna alternativna strategija redukcije i eliminacije političke moći u mjesnoj samoupravi da mjesna samouprava stvarno bude nepolitička, samoupravna zajednica.

2. Osvrt na pristupe istraživanju političke moći u mjesno-lokalnim zajednicama

Dva su opća, ali dijametralno suprotna, pristupa istraživanja moći:⁵ dok istraživači marksističke provenijencije stavljaju akcent na istraživanje antagonističke klasne strukture društva i njezinu ekonomsku uvjetovanost, drugi glavne uzročnike egzistencije moći uglavnom traže u neekonomskim faktorima i mimo klasne diferenciranosti – pritom negirajući klasnu stratifikaciju i klasnu borbu, iako to nije izvorna marksistička inovacija. Moć se temelji na ekonomskoj osnovi, ali nije njezin jednostavni i jednostrani deterministički odraz ni njezin jedini izvor. Moć uvijek iskazuje društveni

³ Marx (1975: 123) kaže: »Princip politike je volja.« Za razliku od politike kao posredovane djelatnosti koja se ponaša po načelu (samo)volje svrhovitosti, znanost se odnosi egzaktno. »Znanost se ne može uopće organizirati na načelima vlasti i dominacije, a da bi ostala znanost. Uspjesi u znanosti uvijek su vezani za napuštanje načela vlasti i prijelaz na informacijsku ravnopravnost.« Perko Šeparović, 1975: 112.

⁴ U političkim zajednicama iluzorno je očekivati egalitarne društvene odnose, prevladavanje rascjepa i antinomije društvo – država pa time i otuđene političke posredujuće sfere. Istinska, a ne samo proklamacijska, pravno-politička samoupravna autonomija mikro (lokalnih i mjesnih) društvenih zajednica u odnosu prema svojoj široj političkoj zajednici (državi) može ipak biti embrionalna osnova, izazov i praksa za promoviranje slobodnijih, neposredovanih i ljudskijih odnosa u prostoru mjesno-lokalne samouprave. Uz tu optimističnu tezu stoji pesimistična: »Sve dok je moć stratificirana na makronivou, na mikronivou se ne da ništa učiniti.« Županov, 1985: 11.

⁵ Haralambos i Holborn (Haralambos 1989: 105–126; Haralambos, Holborn, 2002: 587–651) objašnjavaju više gledišta spram moći i politike, dok Ravlić (2006: 298–301) navodi da se u sociološkom proučavanju političke moći najčešće razlikuju tri teorijska pristupa – pluralistički, elitistički i marksistički. O moći v. i: Pavlović, 2010.

odnos u kojem neki socijalni akter (pojedinaac ili grupa) posjeduje pretpostavke i sposobnosti da promijeni ponašanje drugog socijalnog aktera.

Prva empirijska istraživanja moći u lokalnim zajednicama obavljena su u SAD početkom 1960-ih dajući, zbog svoje konceptualne i ideološko-političke usmjerenosti, posve različite odgovore o distribuciji moći: elitistički⁶ (struktura moći ima oblik piramide – stvarnu i monopoliziranu moć ima privilegirana, uska i malobrojna skupina – elita) i pluralistički⁷ (moć nije koncentrirana pri uskoj i malobrojnoj povlaštenoj skupini – manjini, eliti, već je raspršena na mnoštvo različitih interesnih subjekata, a odluka je rezultat natjecanja, konflikata i suglasnosti interesnih skupina). Prema Grdešiću (1995: 45),⁸ dominantni, ali suprotstavljeni metodološki pristupi istraživanja moći jesu: a) stratifikacijski (s pozicijskom i reputacijskom metodom) čiji su rezultati pružili elitističku sliku moći te b) pluralistički (s odlučivačkom metodom) prema kojem ne postoji jedinstvena elita moći, već se uz svaki novi sadržaj i odluku oblikuju nove koalicije moćnih.

Formalna količina i struktura političke moći organizacijskih oblika mjesne samouprave (mjesni odbor, gradska četvrt odnosno kotar) određena je zakonom,⁹ statutom¹⁰ i ostalim aktima jedinice lokalne samouprave te

⁶ Najpoznatiji je Floyd Hunter (Community Power Structure, 1953).

⁷ Najznačajniji predstavnici su Robert Dahl (Who Governs?, 1961), Edward Banfield (Political Influence, 1961) i Nelson Polsby (Community Power and Political Theory, 1963). Therborn (1988: 27) pluralistički prilaz naziva »subjektivističkim«: »To je subjektivistički prilaz problemu vlasti u društvu ... Prilaz je subjektivistički u tom smislu što traga za subjektom vlasti. On traga, iznad svega, za odgovorom na pitanje: Tko ima vlast? Nekolicina, množina, jedinstvena klasa porodica, institucionalna elita onih koji donose glavne odluke, suparničke grupe, svi ili nitko?«

⁸ I von Beyme (1977: 258–260) isto navodi te tri metode u istraživanju elita: pozicijsku i reputacijsku metodu te metodu odlučivanja (pronalaženje glavnih aktera pojedinačnih odluka).

⁹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLRS; NN 33/01, 66/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09).

¹⁰ Jedinice lokalne samouprave (općina, grad) svojim statutom, u skladu sa zakonom, uređuju osnovna pitanja mjesne samouprave, npr.: postupak davanja inicijative i podnošenja prijedloga za osnivanje oblika mjesne samouprave; djelokrug i ovlasti njihovih tijela; utvrđivanje programa rada; osnove pravila; način financiranja djelatnosti; povjeravanje obavljanja pojedinih poslova iz samoupravnog djelokruga općine ili grada (i za njih osiguranje sredstava u proračunu općine/grada) na području oblika mjesne samouprave; obavljanje administrativnih i drugih poslova za mjesnu samoupravu; nadzor nad zakonitošću rada tijela mjesne samouprave te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje njihovih prava i obveza utvrđenih zakonom, statutom i drugim općim aktom lokalnog vijeća.

internim aktima oblika mjesne samouprave¹¹ (pravna moć; Aron, 1996: 258). To čini formalnopravni, službeni okvir formiranja i distribucije moći oblika mjesne samouprave i njihovih tijela. Formalna struktura oblika mjesne samouprave (tijela, njihov izbor, djelokrug, ovlasti i dr.) nije amorfná, slučajna, neinstitucionalizirana, subjektivno-proizvoljna tvorevina, nego normativno jasno i stabilno ustrojena i dimenzionirana. U formalnoj strukturi je točno hijerarhijski određeno »tko je tko« s pripadajućim ovlastima. Istraživanje moći u organizacijama polazi od formalne strukture (formalnih, legitimnih subjekata i kanala moći), ali na njoj ne smije ostati budući da formalna moć nije identična sa stvarnom. Pozicijski pristup istraživanja političke moći jednostrano i pojednostavnjeno izjednačuje strukturu formalnih položaja i funkcija u organizaciji sa stvarnom distribucijom moći.¹²

Reputacijski pristup utvrđuje katalog moćnih temeljem percepcije reputacije o posjedovanju moći kod presudnih aktera. Von Beyme (1977: 258) napominje da je reputacijska metoda sposobna za pouzdanije obuhvaćanje i neformalno ovlaštenih donositelja odluka, »sivih eminencija«. »Način na koji ljudi opažaju strukturu moći lokalnog političkog sustava utječe na način kako se oni ponašaju prema sustavu i u njemu.« (Ehrlich, prema: Grdešić, 1995: 46)¹³ Stratifikacijsko polazište (pozicijsko i reputacijsko) istraživanja političke moći zbog svog površnog pristupa ne objašnjava prirodu političkih procesa i realne distribucije moći u društvenoj zajednici.

¹¹ Od njih su za oblikovanje i manifestiranje političke moći posebno važni: a) *pravila oblika mjesne samouprave* (njima se pobliže uređuje npr. mjesno područje, djelokrug, ustrojstvo i način rada tijela, prava i dužnosti članova vijeća, neposredno sudjelovanje u odlučivanju i izjašnjavanju građana, akti, javnost rada i informiranje, imovina i financiranje, nadzor i kontrola rada, promjena pravila i dr.) i b) *poslovník o radu mjesnog vijeća* (njime se uređuje unutarnje ustrojstvo i način rada mjesnog vijeća, a osobito: konstituiranje vijeća i verifikacija mandata; izbor, razrješenje i pitanje povjerenja predsjedniku i potpredsjedniku vijeća; prava i dužnosti predsjednika, potpredsjednika i članova vijeća te način njihova ostvarivanja; postupak donošenja akata vijeća; sjednica vijeća; radna tijela vijeća; javnost rada vijeća; obavljanje stručnih, administrativnih i drugih poslova za vijeće i dr.).

¹² On prenatlašava »strukturalni aspekt u pojmu moći i u njemu traži izvor moći, a zapostavlja osobna svojstva, aktivnosti, sposobnosti, odlučnosti, sklonosti, volje i sl.« Grdešić, 1995: 44–46.

¹³ Grdešić (1995: 46) spram valjanosti reputacije kao indikatora moći upozorava: »Posjedovanje 'stvarne' moći i reputacije o moći ne mora se podudarati. Prvi problem leži u mogućem različitom pojmu moći koji imaju informanti i istraživač. Ispitanici mogu lako pomiješati pojam statusa i pojam moći. Oni koji su nekada imali reputaciju moćnika ne moraju to više biti, oni koji imaju visok status u društvu mogu biti daleko od stvarne političke moći (kao i obrnuto).«

Pluralistički pristup (metoda odlučivanja)¹⁴ polazi od metodološkog uvjerenja da se subjekte moći ne može otkriti temeljem identifikacije onih koji posjeduju latentnu, potencijalnu (pozicijsku ili reputacijsku) moć, već rekonstrukcijom manifestnog utjecaja aktera u procesu odlučivanja temeljitom analizom donesenih odluka na različitim sadržajima.

Iako su neki modeli empirijskog istraživanja moći operacionalizirani,¹⁵ upitno je koliko oni mogu pouzdano mjeriti ono što je i definicijski teško odredivo.¹⁶

¹⁴ O pluralističkim teorijama moći u lokalnim zajednicama više u: Pavlović, 1984: 75–79; Grdešić, 1984: 66–100; Grdešić, 1995: 47–51; Haralambos, Holborn, 2002: 593–601.

¹⁵ O empirijskim pristupima istraživanja moći u lokalnim zajednicama više u: Grdešić, 1984: 50–129. Predstavnik pluralističke teorije moći Edvard Banfield (Political Influence, 1961) analizirao je što sve utječe na istraživanje lokalne vlasti. »On ih je klasificirao: utjecaj koji počiva na osjećaju obaveze (autoritet), utjecaj na temelju prijateljstva i sklonosti, utjecaj na temelju racionalnog uvjerenja, utjecaj na temelju prijave i zavodjenja u bludnju, utjecaj na temelju prinude« (von Beyme, 1977: 163). Zvonarević (1978: 447, 450–451) socijalnu moć u kontekstu rukovođenja definira kao »sposobnost pojedinaca, grupa ili organizacija (centri socijalne moći) da utječu na aktivnost i ponašanje drugih pojedinaca, grupa ili organizacija« i naglašava njezina tri osnovna elementa: a) *centar* socijalne moći (pojedinci, grupe i organizacije koje vrše utjecaj), b) *utjecaj* (specifičan psihosocijalni odnos dvaju sudionika u kojemu jedan navodi drugog da djeluje u nekom pravcu u kojem on inače ne bi djelovao) i c) *aktivnosti i ponašanja*. Po njemu količina socijalne moći nekog centra zavisi od važnosti akcija na koje utječe te od intenziteta (veličine) toga utjecaja te nudi »jednadžbu socijalne moći«: $SM = f(A \times U)$. O grafikonu utjecaja v. Županov (1985: 214–225) koji je (1963) ispitivao aspekte distribucije količine utjecaja (stvarnog i idealnog) u industrijskim organizacijama kako ih percipiraju članovi tih organizacija, a polazeći od metodološkog pristupa Clagetta G. Smitha i Arnolda S. Tannenbauma (Organizational Control Structure, 1963). I doktorska disertacija (1964) Županova je: Grafikon utjecaja kao analitičko oruđe za izučavanje strukturalne promjene socijalne organizacije poduzeća. Treba biti oprezan spram vjerodostojnosti grafičkog prikazivanja utjecaja (stvarnog i poželjnog) budući da on izravno proizlazi iz subjektivnih stajališta, odnosno percepcija samih ispitanika.

¹⁶ »Westergaard i Resler tvrde da je 'moć vidljiva samo u svojim posljedicama: one su prvi i posljednji dokaz postojanja moći.' Tko god ubire najveću nagradu na kraju, posjeduje najveći udio u moći.« (Haralambos, 1989: 108) »Nemoguće je – čak i kada bi to bilo poželjno – odnose moći mjeriti kao odnose u izvanjskoj prirodi. Varijabilnost je odnosa moći neograničena. Može ju se klasificirati i opisati, ali ne i kvantificirati.« – tvrdi Neumann (1992: 70). »Naravno, kada se radi o međuljudskim odnosima, onda ovakva precizna mjerenja nisu ni moguća ni poželjna ... Pa ipak ... suvremena sociologija ne može odbaciti svako mjerenje. Oslanjajući se na zakon vjerojatnosti, ona uspješno koristi moderne kvantitativne metode. Ove mjerne metode su pomoćna sredstva u smišljenom i sistematskom promatranju i proučavanju ljudi. One unose javnost i red u socijalna istraživanja i time u velikoj mjeri smanjuju mogućnost pogreške.« (Kuvačić, 1970: 132) Dok znanost teško empirijski identificira moć u konkretnim sredinama i situacijama (količina moći, tko je ima, za što i kako se njome koristi i sl.), dotle »obični« ljudi u svojim pragmatičnim aspiracijama često vrlo brzo, precizno i pouzdano detektiraju tko je u labirintu impersonalnog administriranja presudno važan (moćan) da riješi njihov individualni ili grupni interes.

3. Konstruirana nemoć mjesne samouprave

Propitivanje političke moći na mikrolokalnoj (mjesnoj) razini organiziranja građana treba početno i kontekstualno polaziti od osnovnih formal-nopravnih odrednica položaja i uloge oblika mjesne samouprave, a koji primarno i startno tvore njezinu nemoćnu poziciju:

1. Osnivanje oblika mjesne samouprave¹⁷ presudno zavisi od diskrecijske političke volje (moći) lokalnog vodstva (grado/načelnik, predstavničko tijelo), a ne od proklamiranih demokratskih prava i stvarnih zalaganja građana (njihovih želja, zahtjeva, inicijativa i prijedloga). Općenito ocjenjujući građani mogu legalno i legitimno zahtijevati osnivanje ili organizacijske preinake područja (spajanje, izdvajanje) oblika mjesne samouprave, a da u toj demokratskoj nakani ipak budu neuspješni budući da se ta odluka može (ne)donijeti mimo i naspram njih.¹⁸ Takvo demokratsko pravo građana iskazuje se samo kao formalna mogućnost prezentiranja i artikuliranja njihove kolektivne volje, ali ne i kao njezino izvjesno i stvarno zadovoljenje. Dakle, pravo na mjesnu samoupravu za građane je formalno-potencijalno, a za lokalne upravljačke strukture stvarno pravo – politička moć lokalnih upravljačkih struktura dimenzionira pravo građana na mjesnu samoupravu.

2. Ovlasti tijela oblika mjesne samouprave. Oblici mjesne samouprave nisu oblik neposrednog (kako ih pogrešno određuje zakon), već oblik izvedenog, posrednog (predstavničkog, reprezentativnog) sudjelovanja građana u odlučivanju o mjesno-lokalnim poslovima, a tijela oblika mjesne

¹⁷ Osnivanje oblika mjesne samouprave nije obligatnog, nego fakultativnog karaktera, tj. mogu se formirati, ali i ne moraju.

¹⁸ Neobveznost osnivanja oblika mjesne samouprave pokazatelj je i nerazumijevanja i kolebljivosti spram potrebnosti mjesne samouprave. Statutima jedinica lokalne samouprave obično se uređuje da inicijativu i prijedlog za osnivanje oblika mjesne samouprave može dati: 10% birača upisanih u popis birača za područje za koje se predlaže osnivanje oblika mjesne samouprave, organizacije i udruge građana, radna tijela gradskog/općinskog vijeća i grado/načelnik. Prijedlog sadržava podatke o podnositelju inicijative odnosno predlagatelju; nazivu, području, granicama i sjedištu mjesnog odbora te potrebi osnivanja mjesnog odbora. O inicijativi i prijedlogu za izdvajanje, spajanje te o promjeni naziva oblika mjesne samouprave odlučuje se na način i po postupku utvrđenom kao i za osnivanje mjesnog odbora. Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave na temelju mišljenja grado/načelnika utvrđuje jesu li inicijativa i prijedlog za osnivanje mjesnog odbora usklađeni s odredbama zakona, statuta i općih akata grada/općine. O inicijativi i prijedlogu za izdvajanje, spajanje te o promjeni naziva oblika mjesne samouprave lokalno predstavničko tijelo odlučuje uz prethodno pribavljeno mišljenje vijeća oblika mjesne samouprave na koju se promjena odnosi.

samouprave nemaju odlučujuću, nego tek savjetodavno-konzultirajuću ulogu spram poslova koja su od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana na njihovu mjesnom području. Također, oblici mjesne samouprave (kao pravne osobe) nemaju zajamčene izvorne, samostalne prihode, tj. zavise od arbitrarne volje lokalnih upravljačkih tijela. Financijska nesamostalnost i nesigurnost mjesne samouprave važan je mehanizam uspostavljanja i održavanja njezine ovisnosti o volji lokalnih upravljačkih struktura.¹⁹

Tijela oblika mjesne samouprave su vijeće i predsjednik vijeća.²⁰ Pozicijski vrednujući može se uvjetno reći da su oni mjesna politička elita, odnosno početna skupina političke elite u društvu.²¹ Vijeće oblika mjesne samouprave ne biraju građani na svojim skupštinama nego se na postupak njihova izbora primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave. Izborna praksa poka-

¹⁹ Zavisnost je glavni atribut moći. Zavisnost se multiplicira kad je resurs koji se nadzire važan, rijedak i oskudan te nezamjenjiv.

²⁰ Predsjednika i potpredsjednika vijeća oblika mjesne samouprave bira vijeće iz svoga sastava tajnim glasanjem na vrijeme od četiri godine. Funkcije predsjednika, potpredsjednika i člana vijeća su počasne, ali u praksi volonterski način obavljanja izabranih funkcija u hrvatskoj mjesnoj samoupravi postaje sve rjeđi, a raste plaćeni. Predsjednik vijeća: predstavlja oblik mjesne samouprave i njegovo vijeće; saziva sjednice vijeća, predlaže dnevni red, predsjedava sjednicama vijeća i potpisuje akte vijeća; provodi i osigurava provođenje odluka vijeća te izvješćuje o provođenju odluka vijeća; surađuje s grado/načelnikom, i predsjednikom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave; sudjeluje u radu koordinacije koju čine grado/načelnik i predsjednik predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave te predsjednici vijeća ostalih oblika mjesne samouprave; brine se o provedbi akata što se odnose na rad oblika mjesne samouprave; sudjeluje u provođenju mjera civilne zaštite; informira građane o pitanjima važnim za oblik mjesne samouprave; obavlja i druge poslove koje mu povjeri vijeće. Potpredsjednik vijeća: zamjenjuje predsjednika vijeća u slučaju njegove spriječenosti ili odsutnosti; pomaže predsjedniku vijeća u radu; obavlja poslove iz djelokruga predsjednika vijeća što mu ih povjeri predsjednik vijeća. Za vrijeme dok zamjenjuje predsjednika vijeća, potpredsjednik ima prava i dužnosti predsjednika. Pri obavljanju povjerenih poslova potpredsjednik je dužan pridržavati se predsjednikovih uputa. Budući da su zakonski oblici mjesne samouprave (mjesni odbor, gradski kotar/čtvrť) pravne osobe, njihovi bi predsjednici morali imati i pravo njihova zastupanja, a ne samo predstavljanja.

²¹ Pojam *politička elita* može karakterizirati ovu skupinu budući da je političkim elitama, između ostalog, svojstveno shvaćanje građana kao nemoćne mase koja se pokorava manjini koja vlada (Mosca); ponašanje u vlastitom interesu (Mills); organiziranost kao izvor moći elita (Spencer, Mosca i Michels). Elite se prema građanima populistički odnose kao prema gomili (Bon) ili kao masi (Gasset) ili kao rulji ili kao publici. Autentična koncepcija demokracije isključuje postojanje elita. Po Putnamu regrutacija ili kruženje elita za političke dužnosti vrši se prvenstveno kroz političku stranku (Putnam, prema: Budimir, 2006: 484). Pripadnici političke elite na mjesnoj razini, u pravilu, nisu najobrazovaniji, najspособniji ili najugledniji, ali su odabrani voljom političke stranke kao za nju najpodobniji. O Moscinu shvaćanju političke klase v. Sekulović, 1982.

zuje da većina kandidacijskih lista za izbor članova vijeća oblika mjesne samouprave jesu liste političkih stranaka i da je samo sudjelovanje građana u izborima u mjesnoj samoupravi simbolično²² pa ta činjenica sama po sebi ozbiljno ugrožava legitimitet izbornog procesa i izabranih. Stranačka konfiguracija mjesnih vijeća determinira, modificira i limitira karakter i domet njegova djelovanja.

ZLRS od oblika neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju na mjesnoj razini navodi jedino mjesne zborove građana koje saziva (za dio područja oblika mjesne samouprave koji čini određenu cjelinu – dio naselja, stambeni blok, ulica i sl.) vijeće oblika mjesne samouprave radi raspravljanja o potrebama i interesima građana te davanja prijedloga za rješavanje pitanja mjesnog značenja. Tu su još i drugi oblici neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju i izjašnjavanja o mjesnim poslovima (lokalni referendum; mjesni zborovi građana; predlaganje predstavničkom tijelu donošenja određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegova djelokruga; predstavke, prijedlozi i pritužbe građana). Lokalni statuti obično samo prepisuju zakonske odredbe, a korištenje tih oblika gotovo da i ne postoji.²³

Vijeće oblika mjesne samouprave može obavljati tri skupine poslova.

²² Vrlo mala izborna participacija građana u mjesnoj samoupravi posebno je izražena kad se izbori za tijela mjesne samouprave vremenski ne poklapaju s izborima za članove općinskih i gradskih vijeća te za izbor grado/načelnika. Takvo je nepoklapanje i indikator nedomaćinskog odnošenja prema javnim troškovima. Apsolutiziranje, nekritičko glorificiranje i mistificiranje predstavničke demokracije kao jedino moguće i prave demokracije nije daleko od stava da suveren (narod) i nije potreban. »Razvijena, moderna posrednička demokracija svojstvena suvremenim društvima marginalizira odlučivanje građana svodeći ga na izbore svakih nekoliko godina, koji u pravilu nisu lepeza poželjnih mogućnosti, nego izbor unaprijed ponuđenih varijanti.« (Budimir, 2006: 484)

²³ Formalna struktura mjesne samouprave sastavljena je od dviju komponenta: a) institucionalno-hijerarhijske (predsjednik, vijeće) koja djeluje po obrascu političkog posredovanja, »vlasti« i b) nehijerarhijske (mehanizmi individualnog i kolektivnog neposrednog sudjelovanja) koja se primarno iskazuje po samoupravnom obrascu organiziranja i djelovanja, ali je normativno-institucionalno i praktično nerazvijena. Franc, Šakić i Maričić (2007: 112) u provjeravanju mogućnosti razlikovanja građanskog aktivizma u Hrvatskoj podsjećaju da je u suvremenim pristupima označavanje, podjela nekih oblika sudjelovanja građana na konvencionalne i nekonvencionalne izgubila smisao te da u današnje vrijeme mogu biti korisnije podjele koje ponašanja razlikuju s obzirom na to jesu li individualna ili kolektivna – s obzirom na količinu napora koju podrazumijevaju te namjeravane posljedice. Đulabić (2008: 154) na primjeru Grada Zagreba pokazuje da se mjesni zborovi građana kao bitan oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju praktično i ne koriste: »Prema dostupnim informacijama, mjesni zbor građana dosad je sazvan samo jedanput, i to radi odluke o promjeni granice gradske četvrti, odnosno o izdvajanju naselja iz jedne i pripajanju drugoj gradskoj četvrti.«

- a) Izvorne, o kojima samostalno odlučuje, marginalnog su karaktera, jer je riječ o pitanjima proceduralne demokracije²⁴ od kojih ne zavisi svrhovito rješavanje vitalnih pitanja od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad građana na njihovu mjesnom području. Institucionalizirana marginalnost samoupravnog djelokruga i ovlasti oblika mjesne samouprave nužno posljedično proizvodi i njihovu stvarno marginaliziranu, nemoćnu, poziciju i ulogu – koju kao takvu građani percipiraju i valoriziraju.
- b) Savjetodavno-konzultativne (sudjelovanje u procesu odlučivanja).²⁵ Iako savjetodavna i suodlučujuća pozicija mjesnih vijeća (predlaganje, davanje mišljenja, iniciranje, promoviranje i sl.) ne omogućuje suvereno, izravno i autonomno odlučivanje ili bar davanje prethodne suglasnosti spram određenih relevantnih pitanja, to ne znači da je potencijal utjecaja suodlučivanja drugorazredan, marginalan i nerelevantan u procesima odlučivanja. Sudjelovanje u odlučivanju je kreativan izazov, proces i odnos te samim time neizvjesno-rizičan, kompleksan i zahtjevan te izravno zavisao od niza varijabli, »kritičnih točki« (poznavanja merituma i strukturnih atributa problema i samog procesa odlučivanja o njemu;

²⁴ Npr. donosi svoja pravila; donosi financijski plan i godišnji obračun; odlučuje o raspolaganju imovinom oblika mjesne samouprave; donosi plan malih komunalnih akcija i utvrđuje prioritet u njihovoj realizaciji; bira predsjednika i potpredsjednika vijeća; saziva mjesne zborove građana; organizira i provodi civilnu zaštitu na svom području; donosi program rada i izvješće o radu; donosi poslovnik o svom radu; surađuje s drugim oblicima mjesne samouprave na području grada/općine, osobito sa susjedima; surađuje s udrugama na svom području u pitanjima od interesa za građane s područja oblika mjesne samouprave; obavlja i druge poslove utvrđene propisima.

²⁵ Npr. predlaže koncept razvoja svoga mjesnog područja u okviru razvojnog plana grada/općine; predlaže rješenje od interesa za svoje mjesno područje u postupcima izrade i donošenja prostornih i drugih planskih dokumenata i njihova ostvarenja; prati stanje u komunalnoj infrastrukturi na svom mjesnom području i predlaže programe razvoja komunalne infrastrukture; brine se o uređivanju naselja, kvaliteti stanovanja, komunalnim objektima, infrastrukturi te obavljanju komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti od značenja za svoje mjesno područje; brine se o zadovoljavanju potreba stanovnika na području predškolskog odgoja i obrazovanja, javnog zdravstva, socijalne skrbi, kulture, tehničke kulture i športa od značenja za svoje mjesno područje; predlaže i prati mjere i akcije za zaštitu i unapređivanje okoliša te za poboljšanje uvjeta života; predlaže mjere nakon razmatranja stanja sigurnosti i zaštite osoba, imovine i dobara na svom mjesnom području; predlaže mjere za učinkovitiji rad komunalnih službi; predlaže osnivanje ustanova i djelatnosti brige o djeci predškolske dobi, obrazovanja, javnog zdravstva, socijalne skrbi, kulture, tehničke kulture i športa, prati rad ustanova u tim djelatnostima osnovanim radi zadovoljavanja potreba stanovnika na svom mjesnom području te predlaže mjere za unapređivanje njihova rada; predlaže imenovanje ulica, javnih prometnih površina, parkova, športskih terena, škola, vrtića, ustanova u kulturi i svih drugih objekata na svom mjesnom području; predlaže kandidate za suce porotnike i dr.

vlastite akterske organiziranosti i svestrane djelatne sposobnosti u zagovaranju optimalnog rješenja; odnosa snaga glavnih aktera, gradnji koalicijskog kapaciteta, partnerstva i podrške javnosti i dr.). Izbjegavanje ili nedostatno konzumiranje formalnih postupaka sudjelovanja u procesu odlučivanja znači dodatno omoćivanje svih lica moći moćnih – »... prema onima koji posjeduju moć imamo popustljiviji odnos nego prema onima koji je ne posjeduju« (Rus, Adam, 1989: 14). Počesto se mjesne rukovodne ekipe pravom sudjelovanja u odlučivanju o mjesno-lokalnim javnim politikama iz različitih razloga (nesposobnost, oportunizam, nezainteresiranost, neangažiranosti i sl.) uopće ne koriste ili se to čini tek formalistički, »reda radi«, a naknadno (u eskaliranim spornim, konfliktnim i raspetljavajućim situacijama) rabi se kao »alibi« za objašnjenje njihove nemogućnosti utjecaja u procesu odlučivanja i opravdanja vlastite neodgovornosti spram nezastupanja potreba građana svojeg mjesnog područja. Iako participacija i utjecaj nisu istoznačni jer »participacija može biti vrlo velika, a utjecaj vrlo mali; isto kao što participacija može biti vrlo mala, a utjecaj koji proizlazi iz te participacije vrlo velik« (Jerovšek, 1965: 208, bilj. 9), ipak se sudjelovanje u odlučivanju (participacija) ne može svjedočiti i postizati indiferentnim i pasivno-promatračkim statiranjem u procesu (su)odlučivanja. Koliko je god sudjelovanje u odlučivanju zahtjevno i neizvjesno spram konačne odluke, ono podrazumijeva i zahtijeva angažman – racionalno artikuliranje vlastitih potreba i interesa.

- c) Povjerene odnosno prenesene, u kojima mjesno vijeće ne odlučuje. Ono može obavljati i poslove što mu ih iz samoupravnog djelokruga grada/općine prenese predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, a koji su od značenja za mjesno područje. Kad to čini, potrebna sredstva za obavljanje povjerenih poslova osigurava jedinica lokalne samouprave, a nadzor nad obavljanjem povjerenih poslova u obliku mjesne samouprave osigurava (grado)načelnik. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne samouprave koji su povjereni mjesnoj samoupravi predsjednik vijeća odgovara grado/načelniku. Praksa da oblici mjesne samouprave obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave faktično gotovo da i ne postoji.

Formalnopravna dimenzija moći oblika mjesne samouprave očito je ekstremno minimalizirana (»raspodjeljuje se u sve manjoj dozi što ide niže«,

Županov, 1987: 223) te u zbiljskim neformalnim²⁶ odnosima još dodatno svedena na instrumentalnu volju različitih centara moći²⁷ (lokalna upravljačka tijela, političke stranke i sl.). »Pravno dana kompetencija još nije identična s moći. Dane kompetencije pojedina institucija može ispuniti tek ukoliko raspolaže određenom moći. Pojedina institucija može imati mnogo važnih kompetencija, a da nema socijalnih sila i moći da ih realizira« (Jerovšek, 1965: 212).

Građani imaju na raspolaganju organizaciju mjesne samouprave, ali ta je već na razini formalne kompetencije konstruirana kao ukrasna, paralizirana i nemoćna organizacija. Ona je primarno transmisijski oblik političke kontrole procesa u prostoru²⁸ od lokalnih upravljačkih ekipa, jer kontrola prostora i njegovih resursa važan je motiv i izazov za vladajuće te izvor reprodukcije njihove moći. Postojeći model mjesne samouprave nije pravo i instrument građana, nego *de facto* ekspozitura lokalnih upravljačkih struktura budući da one, u konačnici, presudno određuju sva njezina relevantna pitanja (osnivanje, djelokrug, ovlasti, sredstva, nadzor, izborni proces, itd.).

4. Moćno derogiranje nemoćne mjesne samouprave od strane političkih stranaka

Formalnopravna konstrukcija nemoći mjesne samouprave dodatno je derogirana i stranačkom osnovom njezina konstituiranja i funkcioniranja. Političke stranke u mjesnoj samoupravi presudno modificiraju karakter potreba koje su od neposrednog i svakodnevnog utjecaja na život i rad gra-

²⁶ »Moć se obično odvaja od vlasti na neformalnoj osnovi i može se čak potpuno razići s legalnom vlašću.« (Županov, 1983: 135) O neformalnim grupama kao centrima moći više u: Rus, Adam, 1989: 223–237; Šušar, 1980: 65–91.

²⁷ Zvonarević (1978: 447–448, 455–457, 664) pod centrima socijalne moći razumije sve pojedince, grupe ili organizacije koje utječu na druge pojedince, grupe i organizacije, uključujući i utjecaj na vlastite grupe ili organizacije, te navodi neke njihove attribute (individualni i kolektivni, formalni i neformalni, nominalni i realni, unutarnji i vanjski) i napominje da distribucija socijalne moći može biti monocentrična ili policentrična. Po njemu su glavni načini upotrebe moći: upravljanje, rukovođenje, sudjelovanje u upravljanju i izjašnjavanje. Dominantnu moć ima onaj centar koji ima odlučan utjecaj na ključne akcije u nekoj organizaciji ili sličnoj ljudskoj grupi.

²⁸ Prostor i teritorij nisu istovjetni pojmovi – prvi je širi, strukturno kompleksniji i ne svodi se samo na zemljopisno i socijalno omeđen teritorij. U prošlosti su vladaoi primarno bili koncentrirani na teritorij.

dana, kao i način njihova rješavanja te time supstituiraju njezina neposredno-spontana, zajednička i samoupravna obilježja s posrednim, partikularnim i političkim. (Samo)organiziranje i neposredno djelovanje građana na mjesnoj razini deformirano je posredovanjem političkih stranaka, koje odlučujuće kreiraju sastav i način rada tijela oblika mjesne samouprave.

1. Zbog stranačke konfiguracije ni kompetencija, ni kompeticija, ni kooperacija članova tijela oblika mjesne samouprave ne mogu doći do demokratskog i kreativnog izražaja, jer primat ima partikularno stranačko nadmetanje, suparništvo i suprotstavljanje. Rezultanta stranačkog karaktera rada članova tijela oblika mjesne samouprave uglavnom nije izraz njihova integriranog, zajedničkog nastojanja, nego samo nekih, onih koji u njemu imaju glasačku većinu. Prevalentno stranačko odnošenje većine osnova je reproduciranja asimetrične distribucije i monopolizacije moći među članovima tih tijela – zajedničko tijelo postaje podijeljeno (»mi« i »oni«). U takvom ozračju (neafirmiranost osobnih moralnih, stručnih i dr. vrijednosti, kvaliteta i motivacija u odnosu na stranačku stegu i sirovu poslušnost; međustranački animoziteti i rivalstvo odnosno odsustvo povjerenja, suradnje i solidarnosti; forsiranje i nametanje stranačke naspram usuglašene zajedničke volje; itd.) provodi se svojevrsni »bijeg od slobode« (From) – jednodimenzionalna, adaptivna, depersonalizirana formalistička orijentacija na ritualni receptivno-mehanički čin glasačkog usvajanja stranački autoritarno konfirmirane odluke umjesto orijentacije na prakticiranje i promicanje kompetencije, kompeticije i kooperacije članova mjesnih vijeća spram svrhe, karaktera, izazova, dvojbi i kvalitete prijedloga inicijative/odluke. Fizička snaga stranačkog nadglasavanja zamjenjuje snagu stvaralačkog nemira, argumentirane uvjerljivosti i zajedništva. Jednostrano glasačko oktroiranje većinske stranačke volje naspram demokratskog surađivanja, raspravljanja i sporazumijevanja postaje osnova generiranja odnosa dominacije i fiktivnog zajedništva²⁹ članova vijeća oblika mjesne samouprave. Stranačka profanacija vijeća oblika mjesne samouprave proizvodi njegovu metamorfozu – umjesto povjerenja javlja se sumnjičavost; umjesto uvjeravanja moć glasačkog nametanja; umjesto predstavljanja građana i javnog interesa predstavništvo političkih stranaka i partikularni interes. Diktat stranačke volje pauperizira i u konačnici negira demokraciju u mjesnoj samoupravi (*demokracija bez naroda* – Duverger), odnosno pretvara ju u partitokraciju. Malo što drugo i malo gdje kao u strukturama predstavničke demokracije banalna situacija posjedovanja glasačke veći-

²⁹ »Tada strah i laskanje pretvaraju glasove u pljeskanje; više se ne raspravlja, nego se ili obožava ili proklinje.« (Rousseau, 1949: 82)

ne ima tako respektabilnu, »čarobnu« i presudnu moć. Za funkcioniranje predstavničke demokracije, u pravilu, ne treba snaga argumenata. Počesto stranački fundiranim većinskim ritualnim odlučivanjem legalno i finalno stradavaju fundamentalne vrijednosti (istina, znanje, dijalog, poštenje, povjerenje, iskrenost), odnosno demokratski standardi, zajednički interes i socijalna kohezija građana mjesnog prostora. Pluralistička predstavnička demokracija otuđuje građane od javnih poslova i prikriva njihovu faktičnu i svestranu neravnopravnost. Politička reprezentacija u mjesnoj samoupravi treba prerasti u socijalnu funkciju kojom se udovoljava čovjeku, kao i svim drugim potrebama, u »smislu u kome je, na primjer, obučar moj reprezentant kada udovoljava jednoj socijalnoj potrebi« (Marx, 1960: 158).

2. Uvjeravanje je racionalno-demokratski način utjecanja (privolom, a ne prisilom) na donositelje odluka da nešto učine, iako ne moraju (poglavito u deliberativnoj demokraciji),³⁰ odnosno »proces u kojem jedan akter, ne dovodeći u pitanje nadmoćnost svojih stavova ili argumenata, utječe na druge aktere (...) Ako je uspješan, drugi aklamacijom prihvaćaju stav aktera koji ih je uvjeravao ...« (Rucht, 2008: 71). U procesu odlučivanja na relaciji lokalno/mjesne upravljačke strukture – građani, i obrnuto, uvjeravanje (kao oblik moći-utjecaja)³¹ kontinuirano je prisutno. Uvjeravanje je glavni,

³⁰ O deliberativnoj demokraciji više u: Rucht, 2008: 59–90. »Deliberacija je proces u kojem se akteri koji se smatraju međusobno jednakima i razumnima oslanjaju na argumente kako bi utvrdili legitime zahtjeve i donijeli odluke. Idealno, deliberacija rezultira konsenzusom, tj. odlukom ili prijedlogom u koji je svaki sudionik potpuno uvjeren. U svojoj radikalnijoj varijanti deliberacija neutralizira sve druge čimbenike koji bi mogli ograničiti moć argumenata.« (Rucht, 2008: 71)

³¹ Etzioni razlikuje tri tipa moći: prisilna, utilitarna i uvjeravajuća. »Za Etzionije-
vu klasifikaciju osnova moći važna su sredstva kojima raspolaže nosilac moći. Veličina tih sredstava određuje potencijal moći – osnovu na koju se nosilac moći može osloniti da bi podupro svoju akciju. Svaki akter stalno odlučuje (svjesno ili nesvjesno) koji će dio sredstava kojima raspolaže potrošiti, sačuvati za buduće, investirati ili pretvoriti u moć. (...) Za razliku od mišljenja po kojima uvjeravajuća moć nema strukturne i organizacijske osnove, već je stvar ličnih stavova i međuljudskih odnosa, Etzioni smatra da je ovaj tip moći strukturiran i organiziran, raspoređen i primjenjivan poput ostalih vrsta moći.« (Perko Šeparović, 1975: 101–102) French-Raven razlikuju pet tipova moći: nagradnu, prisilnu, posrednu »referentnu«, legitimnu i stručnu. Galbraith (1987) razlikuje tri osnovna oblika/modela moći: kondignu (kaznu), kompenzacijsku (nagradu) i kondicioniranu (uvjeravanje) i tri ultimativna izvora moći: ličnost, vlasništvo/ imovinu i organizaciju. U modernom društvu kondicionirana moć (čiji je glavni izvor i akter organizacija) ima znatno važniju ulogu nego kondigna i kompenzacijska moć. Porast i značenje kondicionirane moći potiče stvaranje organizacija, i obrnuto. Horvat (1984: 62) razlikuje tri tipa institucionalizirane društvene moći: političku, ekonomsku i manipulativnu. Zvonarević (1978: 448–450) navodi i objašnjava attribute *utjecaja* (intenzitet ili veličina; neposrednost – direktni i indirektni; opseg; aktualnost; individualnost – individualan i kolegijalan; trajnost – trajan, privremen i povremen, i legalnost utjecaja)

a često i jedini, oblik iskazivanja moći nemoćnih struktura mjesne samouprave u zagovaranju mjesnih potreba kod lokalnih upravljačkih ekipa.³² Za razliku od nemoćnih, moćni se koriste uvjeravanjem manje dobronamjerno, a više manipulativno. Uvjeravajuće odnošenje moćnijih svakako je poželjan i respektabilan pristup ako njihova najava, poruka uvjeravanja (na osnovama demokratskog postupka te objektivnih i racionalnih objašnjenja) doživi i svoju skladnu izlaznu – rezultatsku verifikaciju, tj. da je ono što se polazno najavljivalo i obećavalo, objašnjavalo, tvrdilo, nagovaralo i privoljavalo doživjelo i svoje posljedično pozitivno puno, vjerodostojno praktično ozbiljenje. U protivnom taj se pristup u daljnjoj komunikaciji na relaciji »oni gore koji vuku konce« i »oni dolje« kompromitira, gubi obilježje i kapacitet pouzdane, autoritativne uvjerljivosti, odnosno građani ga svojom iskustvenom, doživljajnom provjerom percipiraju s visokom dozom sumnjičavosti, nepovjerljivosti, tj. kao manipulaciju³³ i neodgovornost. U usporedbi s drugim tipovima moći uvjeravanje je imanentno samoj prirodi mjesne samouprave budući da bi u njoj trebali prevladavati odnosi suradnje, međusobnog pomaganja i dogovaranja, a ne arbitrarnog vladanja. Za efektivnost uvjeravanja u agenda-procesu, naravno, nije dostatno samo nominirati rješavanje određenih mjesnih problema i potreba prema onima koji odlučuju i na toj osnovi očekivati da će ono samo po sebi biti akceptirano i realizirano.³⁴ Da bi uvjeravanje kao oblik moći-utjecaja u procesu odlučivanja i upravljanja bilo elementarno učinkovito, njegovi glavni akteri-protagonisti odnosno nositelji trebaju osigurati niz kognitivnih, organizacijskih, akcijskih i dr. preduvjeta³⁵ – naročito kad se cilj uvjeravanja teži

i *akcije*, *aktivnosti* (sadržaj, važnost, planiranost i individualnost akcije) kao konstitutivnih elemenata njegova određenja socijalne moći.

³² Uvjeravanje učestalije rabe oni koji su slabiji, nemoćniji, tj. ne raspolažu drugim sredstvima moći.

³³ Prema Millsu manipulacija je oblik provođenja moći.

³⁴ U svojim ranijim radovima Habermas identificira nekoliko uvjeta za deliberaciju među kojima je i eliminacija svih oblika moći osim moći argumenata (Rucht, 2008: 61, bilj. 3).

³⁵ Npr. poznavati pravila i proceduru procesa odlučivanja te mogućnosti financiranja; osiguranje osnovne stručne elaboracije vlastite mjesne potrebe, afirmirati javnu relevantnost traženog, poznavati odnos snaga i glavne aktere spram uspostavljenog traženja i postići potrebnu potporu i dr. Štulhofer (1990: 170–171) tvrdi da sociokulturna heterogenost (šarolikost životnih stilova), funkcionalnom i kulturnom specijalizacijom uzrokovana raznorodnost interesa i ekstrasuteritorijalna emotivnost gradske populacije bitno limitiraju urbani solidaritet. »Socijalnopsihologijska teorija poznaje dva suprotstavljena eksplanatorna modela spremnosti na akciju: a) model solidarnosti (solidarity model) – koji naglašava zajedničke vrijednosti i sentimente kao osnovne dimenzije samoorganizacije i model rasula (breakdown model) – ističe socijalnu izolaciju (alijeniranost) i frustraciju kao glavne inicijatore 'eksplozije'.«

postići u konfliktnoj situaciji ili u konstelaciji oskudnih resursa i zaoštrene konkurencije zahtjeva. U demokratskom procesu odlučivanja uvjerljivost uvjeravanja nesporno se mora temeljiti na racionalnim osnovama (snazi argumenta). Pritom se političko odlučivanje ne odvija samo po racionalnim, već češće po arbitrarnim uzusima. Prakticiranje uvjeravanja (kao oblika moći-utjecaja) u procesu odlučivanja nije automatsko jamstvo njegova uspjeha ili superiornosti u odnosima gdje vladaju različiti (racionalni i iracionalni), suprotstavljeni i često surovi egoistični interesi. Unatoč svojoj civilizacijskoj, partnerskoj i racionalnoj utemeljenosti i prednosti, ipak je iluzorno očekivati da pristup argumentiranog uvjeravanja može sam po sebi i univerzalno nadvladavati volju politike i logiku partikularnih interesa – poglavito u spornim, podijeljenim, konfliktnim i afektivnim situacijama. Postulat stranačkog pristupa odlučivanju nije uvjeravanje, nego nametanje – monopolističko oktroiranje partikularne, stranačke volje.³⁶ Uvjeravanje, autoritet argumenata na stranačkoj se osnovi procesa odlučivanja poslovničko-proceduralno omogućuje, ali se u glasačkoj verifikaciji (kad to nije u interesu stranačke većine) isključuje. Arbitrarna glasačka nadmoć stranačke većine u tijelu mjesne samouprave tokom mandata može (pod uvjetom poštovanja legalne procedure) činiti što hoće i takvo odnošenje opravdavati izbornim legitimitetom. Uvjeravanje obuhvaća snagu autoriteta³⁷ i argumenta ako se autoritet i snaga argumenta ne transformira u manipulaciju i/ili argument sile. Za mjesnu samoupravu primarno su svojstveni obrasci dijaloga, uvjeravanja, povjerenja, a ne autoritarne nadmoći. Autoritativna moć mjesne samouprave nije niti smije postati autoritarna. Ne može mjesna samouprava imati, reproducirati i razvijati svoje demokratsko, autonomno, solidarno i samoupravno obilježje metodama koje su nedemokratske i nesamoupravne ili su antisamoupravne. Impotencija argumentiranog uvjeravanja kao potrebnog i poželjnog oblika moći u mjesnoj samoupravi je loša, ali nužna implikacija stranačke osnove konstituiranja i načina rada tijela mjesne samouprave.

³⁶ »Kad god imaš monopol, onda nema inovacija! Ni društvenih, ni privrednih, nikakvih! Zašto bi se sekirao da ideš u nesigurnost, koju svaka inovacija donosi, ako imaš monopol u uvjetima privređivanja, u uvjetima vršenja vlasti itd.« (Horvat, 1987: 326)

³⁷ »Najbjeđniji policijski služitelj civilizirane države ima više 'autoriteta' nego svi organi gentilnog društva zajedno, ali najmoćniji vladalac i najveći državnik ili vojskovođa u doba civilizacije može pozavidjeti najneznatnijem gentilnom starješini na neiznuđenom i neosporavanom poštovanju koje mu je ukazano. Jedan se nalazi baš usred društva, dok je drugi prinuđen da nastoji da predstavlja nešto iznad i izvan društva.« (Engels, 1979: 1315) O autoritetu više u: Engels, 1979: 1075–1077; Arendt, 1996: 7-56; Tadić, 1987.

3. Od društvene mogućnost da se ostvari određena potreba (pa tako i participacija građana na mjesnoj razini) zavisi hoće li se potreba izraziti ili će ostati samo mogućnost. Pretežita nemotiviranost, odsustvo »efikasne, istinske sklonosti« građana za participaciju³⁸ na mjesnoj razini izraz je njihove nakupljene (iskustvene i/ili racionalne) spoznaje: da tijela mjesne samouprave nisu mjerodavna ni relevantna za njihove teškoće, tj. odlučivanje o njihovim interesima odvija se na potpuno drugim, moćnijim instancijama; u neisplativosti trošenja vremena i truda na mjesne strukture koje su pretežito osvjedočeno nesposobne ili su po mišljenju građana kompromitirani trabanti »onih gore«; da mjesne strukture (pod pretpostavkom da u zagovaranju potreba građana služe njima, a ne drugima) mogu u najboljem slučaju biti samo osnova ili dio njihova pritiska na »one gore«, a ne instancijama gdje se nešto za njih može meritorno riješiti. Građani mogu formirati kontramoguć, odnosno prisiliti mjesno vodstvo na promjenu ponašanja. Međutim, to se u praksi ne događa ili ako se i desi, onda je to rijetko – ekstremno iznuđeno.³⁹ Dakle, za građane koncentriranje njihova glavnog angažmana, sudjelovanja u rješavanju mjesnih javnih problema u okvirima postojeće koncepcije mjesne samouprave jest, u pravilu, »biti na pogrešnom mjestu«, tj. ne može biti participacije (izuzev lažne, ukrasne, pseudoparticipacije) na mjestima koja ne odlučuju!⁴⁰ Kada do participa-

³⁸ Zanimljiv model sudjelovanja građana formulirala je Sherry R. Arnstein (1971). Njezin kontinuum participacije sastoji se od osam razina koje se međusobno razlikuju po udjelu moći kojom građani raspolazu. Dva najniža su (1) *manipulacija* i (2) *terapija*. To su oblici ne-participacije čija je svrha da omogući moćnicima da »podučavaju« i »liječe« građane. Pravo na *informiranje* i pravo na *konzultiranje* zajednički naziva *tokenizmom*. Taj vid omogućava onima bez moći da ih se čuje i da dobiju informacije, ali nema mehanizama koji bi osiguravali da mišljenja zaista budu uvažena. Peta razina, *umirivanje*, samo je viši oblik tokenizma. U sljedeće tri razine građani značajnije sudjeluju u donošenju odluka. Šesta razina je *partnerstvo*, sedma *delegiranje moći*, a osma *građanska kontrola*. Partnerstvo omogućava pregovaranje i postizanje konsenzusa s ljudima na vlasti, a šesta i sedma razina pružaju građanima mogućnost da donose odluke. Osma razina (*građanska kontrola*) hipotetična je i služi za ilustraciju stupnja do kojeg bi se građanska participacija mogla razviti. (Vukelić, 2009: 296–297)

³⁹ »Sama, dakle, činjenica da se protestne akcije, s vremena na vrijeme, ipak pojavljuju, potvrđuje Notttridgeov zaključak (1972: 47) da neke komunikacijske mreže bivaju konstruirane tek u kriznoj situaciji. (Štulhofer, 1990: 171)

⁴⁰ Uostalom sam pojam participacije (sudjelovanje, sudioništvo, udio, učešće) upućuje na njezine limitirane praktične dosege. Onaj tko participira ne znači automatski da i odlučuje, jer za to mora imati formalnu kompetenciju (vlast) ili presudnu moć-utjecaj. Županov je (1985: 129) napominjao da participacija pretpostavlja da je svaki pojedinac motiviran da sudjeluje u procesu kolektivnog odlučivanja i da svaki pojedinac ima stvarnu mogućnost da u tom procesu sudjeluje. Participacija se u mjesno-lokalnim sredinama češće koristi za negaciju otpora nego za uravnoteženje, negaciju moći.

cije građana i dolazi, njezin se karakter, dimenzije i utjecaj odmah (pre) oblikuje i opterećuje stranačkim pristupima koji izvrću, zamagljuju i instrumentaliziraju autentične i zajedničke potrebe građana. Tako spram određenog pitanja ne participiraju građani, nego pripadnici i pristalice političkih stranaka, a ishod takve participacije nije izraz javnog, nego partikularnog, stranačkog interesa. Mjesnoupvlađivačke strukture umjesto da spretno (lukavošću »lisice«, kad nemaju snagu »lava«, Machiaveli i Pareto) omogućuju »efikasnu sklonost« za demokratsku participaciju građana i tako bar ublaže ili nadomjesto manjak moći oblika mjesne samouprave u spornom odmjeravanju s lokalnim i drugim političkim strukturama, one autoritarno ignoriraju, destimuliraju ili osporavaju građansku participaciju jer ju doživljavaju kao kompliciranje, konkurenciju, nepotrebnost, ugrozu i negaciju vlastitog vodstva.⁴¹ Postavlja se pitanje: kako privoljeti autoritarne mjesno-lokalne upravljačke strukture da prihvate participaciju i njome se koriste jer im je isplativija nego letargija, konfrontacija i kompromitacija, odnosno može li ih se uopće privoljeti kad se na njihovo odnošenje ne može postojanije od strane građana korekcijski utjecati (građani na izborima ne biraju osobe temeljem njihovih osobina, nego stranke; izbor na participaciju na mjesnoj razini je katastrofalna; izabrani su neopozivi; mehanizmi participacije nisu sastavnica procesa odlučivanja, nego samo konzultiranja; etc.)? (Županov, 1987: 221–222)? Što onda građanima preostaje spram otuđene, voluntarističke, učmale i parazitske mjesne upravljačke strukture, jer alternativa nije fatalizam i apstinencija ili povremeni jednokratni protestni oblici artikuliranja i zagovaranja javnog interesa? Budući da se »novi obrasci distribucije moći mogu postići samo uvođenjem odnosno aktiviranjem novih izvora moći« (Županov, 1985: 151), to znači da u socijalni sistem mjesne samouprave treba uvesti (radi promjene neravnomjerne, asimetrične strukture moći) novi generator društvene moći – odlučivački osnaženu (neposredno-autonomnu) kolektivnu akciju građana koja bi osiguravala učinkovit nadzorni, korektivni i poticajni pritisak onih »odozdo«, tj. građana (onih kojih se problemi neposredno tiču),

⁴¹ Kod građana, dakako, ne treba idealizirati i precjenjivati njihovu aktivističku dimenziju preokupiranja javnim poslovima, ali je pritom indikativno da *a priori* nepovjerljivo i podcjenjivačko tretiranje motiviranosti i kompetentnosti građana za javne poslove dolazi upravo od upravljačkih skupina koje su njihov servis, sluge, i koje im često svojom neodgovornošću i nesposobnošću zagorčavaju život. Iskustvo potvrđuje da kad su građani implemen-
tiran u demokratski postupak odlučivanja o zadovoljenju određene zajedničke potrebe/interesa (npr. gradnja ili uređenje ceste/ulice ili druge javne površine, vodoopskrbne mreže, zajedničkog prostora – društvenog/ mjesnog ili vatrogasnog doma, itd.), praktično su vrlo motivirani za kolektivna i individualna nesebična odricanja (imovine, novčanih sredstava, rada, vremena i sl.) i angažmane.

na one »gore«. Očito su potrebne korijenite regulacijske i dr. preorijentacije i inovacije koje su usmjerene na podizanje demokratski upotrebljive uloge mjesne samouprave i mehanizama neposredne demokracije, a za njihovu održivost preduvjet je odstranjivanje političkih stranaka iz tkiva mjesne samouprave.

5. Zaključak

Lokalna upravljačka struktura nije osobito zainteresirana da inovira i kreativno afirmira svrhu i potencijal mjesne samouprave. Razlozi tome su objektivnog (nedostatni lokalni proračunski resursi, neimanje potrebnog lokalnog stručnog osoblja, odsustvo demokratske kulture i sl.), ali i subjektivnog karaktera (nedovoljna sposobnost i motiviranost, nerazumijevanje demokratsko-upravljačke relevantnosti mjesne samouprave, želja za posjedovanjem manipulativne kontrole i dr.). Njihovo odnošenje spram mjesne samouprave manje-više svodi se na formalistički i nadzorni pristup koji im jamči zakonitu, ali *de facto* o njima totalno ovisnu, dirigiranu mjesnu samoupravu. Razvlaštena i zanemarena mjesna samouprava više služi lokalnim upravljačkim strukturama da arbitrarno kontrolira građane i dimenzionira njihove aspiracije nego što istinski omogućuje građanima da artikuliraju i zadovolje svoje potrebe i interese i u tom kontekstu utječu na demokratsko oblikovanje, vođenje i ostvarivanje javnih politika na mjesno-lokalnoj razini. Oni kojima je na mjesnoj razini »dodijeljena moć da upravljaju drugima« (Parsons), tj. vodstvo mjesne samouprave, u zagovaranju potreba građana svog mjesnog područja kod centralnih tijela lokalne samouprave (predstavničko tijelo, grado/načelnik, lokalna upravna tijela) formalno je paralizirano, nemoćno – u poziciji da traže, uvjeravaju i mole, a s druge strane stvarno moćno (nečinjenjem, nesposobnošću i dr.) u blokiranju, selektiranju, amortiziranju, preoblikovanju, kompliciranju i suzbijanju autentičnih htijenja i zahtjeva građana.⁴² Vodstvo oblika mjesne samouprave u procesima i odnosima političke moći (odnosi dominacije i podložnosti) objektivno je situirano između triju glavnih silnica: lokalnih upravljačkih struktura – političkih stranaka – građana. U tom trojnom od-

⁴² »Moćni su oni čiji izbor i definicije socijalnih problema najčešće dolaze na dnevni red, ali i oni koji uspješno drugima onemogućuju ostvarenje tog istog cilja. Najdjelotvornija uporaba moći upravo je u onemogućavanju javnog artikuliranja zahtjeva i njihova pretvaranja u javni problem čime se istodobno uspješno nadzire otvoreni politički sukob.« (Grdešić, 1995: 87)

nošenju (apsurdno, ali očito) mjesno vodstvo najmanje je pod utjecajem građana, tj. onih zbog kojih postoji i kojima primarno, formalno i stvarno, treba odgovarati (neravnoteža, asimetrična podjela moći između vodstva oblika mjesne samouprave i građana)! Vodstvo oblika mjesne samouprave često je *a priori* pragmatično podanički senzibilno i servilno spram nadmoćnijih lokalnih upravljačkih struktura i vodećih ekipa političkih stranaka (vrataru odlučivanja) koje nadziru lokalne tokove »otjecanja i pritjecanja moći« (Rus, Adam, 1989: 18) i od kojih (financijski, politički, etc.) presudno zavise. Odnosenje, poglavito lokalnih upravljačkih struktura, spram mjesne samouprave nepotrebno je stranački ispolitizirano na način da se javne mjesno-lokalne potrebe, interesi i poslovi arbitrarno, jednostrano i redukcionistički vrednuju kao stranački.⁴³ Zamjeriti se lokalnom *establishmentu* (i kada mjesno vodstvo legalno i legitimno ustrajno zastupa potrebe svog mjesnog područja) može značiti gubljenje nužne potpore za realizaciju mjesnih projekata ili rješavanje trenutačnih vitalnih problema građana, tj. biti rezultatski neuspješan.⁴⁴ Zamjeriti se vodstvu političke stranke (zbog zastupanja interesa građana, a ne stranačkih stavova) znači (kao stranački najamnik) pogubno pasti u stranačko-političku nemilost koja im ne jamči opstanak, reizbor i daljnju karijernu stranačko-političku promociju te s tim povezan utjecaj, prestiž i sinekure. Međutim, zamjeriti se građanima, odnosno ne pridonositi rješavanju njihovih potreba i opredjeljenja (poglavito u ambijentu embrionalnih i nedostatnih demokratskih i političko-kulturnih standarda i vrlina) više je pravilo nego iznimka budući da je za poziciju mjesnog vodstva to najmanje sudbinski problematično i opasno – ako ništa drugo, onda će spasonosnim manipulativnim političkim marketingom amortizirati i racionalizirati vlastitu neodgovornost i/ili nesposobnost, jadikujućom i intrigirajućom kampanjom okriviti druge, permanentnom indoktrinacijom (poglavito kroz mehanizme »šapatjućeg javnog mnijenja«) oblikovati željenu predstavu, usredotočiti pažnju mjesne javnosti s bitnog na sporedno i sl. te na toj osnovi, uz potporu stranačke infrastrukture i odgovarajući izborni inženjering, u konačnici sebi

⁴³ Stranačko valoriziranje (pogodovanjem ili zapostavljanjem) razvoja mjesnih područja i rješavanja određenih problema i potreba građana (favoriziranje jednih u odnosu prema drugima) predstavlja nedemokratsku diobu građana te stranačku zloupotrebu i privatizaciju javnog dobra i javnih poslova. Nisu eksces ili rijetkost različiti slučajevi kad se javna (proračunska) sredstva lokalnih zajednica zloupotrebljavaju u izbornu-političke, stranačke svrhe. Pretvorba javnog dobra i interesa u stranački uvjerljiv je indikator odsustva demokracije, pravnog poretka i zajednice.

⁴⁴ Da je i čekanje (kontrola rasporeda vremena) bitna karakteristika moći, pokazao je Barry Schwartz u svom eseju (1973): Čekanje, razmjena i moć (Kuvačić, 2004: 399–404).

priskrbiti bar elementarno, ali spasonosno političko-izborno iskupljenje i preživljavanje.⁴⁵ Evidentno je da stvarni eksterni i interni procesi i odnosi iskazivanja političke moći struktura mjesne samouprave verificiraju weberovsku pravilnost da, ako neki imaju moć, drugi je nemaju, i njome se koriste na štetu drugih te da su oni koji drže moć skloni upotrijebiti je za promicanje vlastitih interesa (Haralambos, Holborn, 2002: 591). I površno promatrajući paradoksalno je, ali istinito, da su stvarni gubitnici suvereni (građani) koji formalno imaju glavnu moć. Stoga u svekolikom (konceptijskom, normativnom, izbornom i dr.) restrukturiranju pozicije mjesne samouprave u lokalnom političkom sustavu treba osigurati izravno-neposredne mehanizme koji omogućuju redovitu i učinkovitu demokratsku redukciju i eliminaciju zloupotrebe moći mjesnih upravljačkih stranačkih »elita«, odnosno reafirmirati suverenu ulogu građana kako bi oni demokratskim instrumentima kontrolirali one koje biraju i tako spriječili djelovanje »željeznog zakona oligarhije« (Michels). Na mjesnoj razini zbiljski je moguća demokracija, uključujući i izravnu, a ona se permanentno otežava i osporava u korist posredne. Mjesnoj samoupravi (kao društvenoj, a ne političkoj zajednici) treba društvena (moć same zajednice), a ne politička (posredna, otuđena i arbitrarna) moć. Razlozi divergencija u korištenju moći od strane mjesnog vodstva nisu slučajni ili odlučujući izraz njihovih osobnih subjektivno-psiholoških obilježja koliko njihove objektivne pozicije u konstruiranoj i stvarnoj mreži odnosa ostvarivanja prava na mjesnu samoupravu. Predstavnički karakter tijela oblika mjesne samouprave; presudni utjecaj političkih stranaka na konstituiranje, sadržaj i način rada tijela oblika mjesne samouprave i njihova ovisnost o stranačkim htijenjima; neimanje autonomne kompetencije i materijalne osnove mjesne samouprave; političko-upravno nadziranje mjesne samouprave od lokalnih tijela, umjesto partnerstva i njegova administrativno-stručnog servisiranja; odsustvo postojanog organizirano-aktivnog javnog zagovaranja potreba, interesa i poslova svog mjesnog područja; prevladavajući inertno-birokratski i arhaični način rada te nerazvijenost sustava i prakse izravne demokracije na mjesnoj razini uvjetuju i osnažuju devijaciju i divergenciju, odnosno uzurpirajuće-otuđujuću poziciju mjesnih upravljačkih struktura u odnosu prema građanima. U takvom ozračju građani su nemoćni (zanemareni i blokirani), dovedeni u situaciju da se odnose pasivno-rezistentno (v. i Rus, Adam, 1989: 26–27, 215–216) ili da bar povremenim *ad hoc* alternativnim

⁴⁵ Čini se da ogromna većina građana (poglavito u urbanim i po broju stanovnika većim oblicima mjesne samouprave) uopće ne poznaje članove i čelnike tijela oblika mjesne samouprave niti zna što oni rade.

samoorganizirajućim grupnim kontrirajućim i korekcijskim pristupima (građanska neposlušnost, protestne akcije i dr.) formiraju respektabilnu društveno djelatnu protumoć da bi bar jednokratno zadovoljili društvenu aspiraciju (potrebu, interes ili riješili za njih važan vitalni problem). Aporija političko-stranačke deformacije mjesne samouprave može se jedino riješiti »kirurškim« eliminiranjem stranog tijela, tj. političkih stranaka iz prostora mjesne samouprave, jer je monopolističko stranačko-političko posredovanje inkompatibilno s prirodom mjesne samouprave.

Literatura

- Arendt, H. (1996) Politički eseji. Zagreb: Antibarbarus
- Aron, R. (1996) Demokracija i totalitarizam. Politička kultura: Zagreb
- Budimir, D. (2006) Sociodemografska obilježja saborskih zastupnika i članova Vlade Republike Hrvatske 2000-2003. Anali Hrvatskog politološkog društva
- von Beyme, K. (1977) Suvremene političke teorije. Zagreb: Stvarnost
- Engels, F. (1979) Porijeklo porodice, privatnog vlasništva i države. U: A. Dragičević, V. Mikecin, M. Nikić: Glavni radovi Marxa i Engelsa. Zagreb: Stvarnost
- Franc, R., V. Šakić, J. Maričić (2007) Građanski aktivizam u Hrvatskoj. Zagreb: Društvena istraživanja br. 1-2
- Dulabić, V. (2008) Građani i javna uprava na primjeru Grada Zagreba: sudionici u demokratskom procesu ili korisnici usluga. Hrvatska javna uprava 8(1)
- Đurić, M. (1964) Sociologija Maxa Webera. Zagreb: Matica hrvatska
- Đurić, M. (1972) Stihija savremenosti. Beograd: Srpska književna zadruga
- Galbraith, J. K. (1987) Anatomija moći. Zagreb: Stvarnost
- Grdešić, I. (1984) Empirijski pristupi istraživanju moći u lokalnim zajednicama. Institut za političke znanosti Fakulteta političkih nauka u Zagrebu
- Grdešić, I. (1995) Političko odlučivanje. Zagreb: Alineja
- Haralambos, M. (1989): Uvod u sociologiju. Zagreb: Globus
- Haralambos, M., M. Holborn (2002) Sociologija – teme i perspektive. Zagreb: Golden Marketing
- Horvat, B. (1984) Politička ekonomija socijalizma. Zagreb: Globus
- Horvat, B. (1987) Deblokirati inicijative. Naše teme br. 4-5
- Kuvačić, I. (1970) Marksizam i funkcionalizam. Beograd: Komunist
- Kuvačić, I. (2004) Uvod u sociologiju. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga
- Jerovšek, J. (1965) Distribucija moći na nivou općine. Naše teme br. 2
- Marx, K. (1960) Kritika Hegelove filozofije državnog prava. Sarajevo: Veselin Masleša
- Marx, K. (1975) Kritičke primjedbe uz članak 'Pruski kralj i socijalna reforma od jednog Prusa'. U: 18. brimer Luja Bonaparta. Sarajevo: Svjetlost

- Neumann, F. (1992) *Demokratska i autoritarna država*. Zagreb: Naprijed
- Pavlović, V. (1984) *Savremeno društvo i politika*. Beograd: Radnička štampa
- Pavlović, V. (2010) *Diskursi moći*. Zagreb: Politička kultura
- Prpić, I., Ž. Puhovski, M. Uzelac (ur.) (1990) *Leksikon temeljnih pojmova politike*. Zagreb: Školska knjiga
- Ravlić, S. (2006) *Politička sociologija*. U: J. Kregar, D. Polšek, S. Ravlić: *Uvod u sociologiju*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Rucht, D. (2008) *Deliberativna demokracija i moć u pokretima za globalnu pravdu*. *Politička misao* XLV(3–4)
- Rousseau, J. J. (1949) *Društveni ugovor*. Beograd: Prosveta
- Rus, V., F. Adam (1989) *Moć i nemoć samoupravljanja*. Zagreb: Globus
- Sekulović, A. (1982) *Teorija političke klase*. Beograd: Radnička štampa
- Šeparović Perko, I. (1975) *Teorije organizacije*. Zagreb: Školska knjiga
- Šuvar, S. (1980) *Samoupravljanje i alternative*, IV., dopunjeno izdanje. Zagreb: Centar za kulturnu djelatnost SSO Zagreb
- Tadić, Lj. (1987) *Autoritet i osporavanje*. Beograd: Filip Višnjić i Zagreb: Naprijed
- Therborn, G. (1988) *Šta vladajuća klasa čini kad vlada?* *Marksizam u svetu* br. 1.
- Vukelić, J. (2009) *Neposredno učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou vlasti u Srbiji*. *Sociologija* LI(3)
- Weber, M. (1974) *Privreda i društvo*, tom I. Beograd: Prosveta
- Zvonarević, M. (1978): *Socijalna psihologija*. Zagreb: Školska knjiga
- Županov, J. (1983) *Marginalije o društvenoj krizi*. Zagreb: Globus
- Županov, J. (1985) *Samoupravljanje i društvena moć*. Zagreb: Globus
- Županov, J. (1987) *Sociologija i samoupravljanje*. Zagreb: Školska knjiga
- Županov, J. (1995) *Poslije potopa*. Zagreb: Globus

POLITICAL POWER IN SUB-MUNICIPAL
SELF-GOVERNMENT

Summary

It is claimed that the autonomous and self-managing character of micro-local structures of citizens' organisation has been derogated by the political power which has normatively shaped sub-municipal self-government in Croatia as a powerless and representative institution in which political parties with their intermediary position hinder more direct, self-managing relation patterns.

Key words: sub-municipal government – Croatia, political power, political parties